Current Issue Review 82-2E

PROSTITUTION

James R. Robertson
Christopher Morris
Law and Government Division

9 February 1982
Revised 16 January 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00383/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-1/82-2-1991-01E
0-660-14117-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROSTITUTION*

ISSUE DEFINITION

Prostitution is a controversial subject, involving complex and contradictory interests, values and issues. The most visible evidence of prostitution - street solicitation - is an acute problem in larger Canadian cities, where the activities of prostitutes have transformed certain areas into unpleasant, congested, and, some would contend, dangerous places, havens for the attendant ills of drug addiction and violent crime. This situation poses difficult questions to government: which jurisdiction should exercise its powers to deal with prostitution, and what type of power should be used? Moreover, how far should the state go in exercising its powers to limit the practice of prostitution, and is prostitution a problem in itself, or merely part of larger problems?

One body of opinion holds that dealing with merely the most visible and publicly offensive aspects of the "oldest profession" will do little more than move the problem around; that the allegedly harmful effects of prostitution derive less from its inherent qualities than from our ambivalent attitude and conduct towards it. Canadian law has relegated prostitution to a grey area of quasi-legality, and consideration of it is often coloured by mixed attitudes of jocularity, contempt, moral indignation, or indifference.

Prostitution is at once a feminist and civil libertarian issue, and a law and order issue. It raises questions of morality and constitutional rights and freedoms. One of the few areas of consensual sexual activity that is still subject to legal control and the imposition of criminal sanctions, prostitution continues to engender vigorous debate.

---

* This paper is based on work originally done by Donald Macdonald.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Development of the Criminal Law

The term "prostitution" is not defined in the *Criminal Code* , but the caselaw has identified three main elements of the activity - the provision of sexual services, the essentially indiscriminate nature of the act, and the necessity for some form of payment.

The actual act of exchanging sexual gratification for a consideration has never been criminally illegal in Canada. The criminal law did, and does, however, deal with activities related to prostitution which are deemed a threat to public order or offensive to public decency. Incorporated into Canada's first *Criminal Code* in 1892, and essentially unchanged until 1972, was a provision which treated the activities of a prostitute seeking out customers as a form of vagrancy. Section 175(1)(c) deemed every woman a vagrant who:

> being a common prostitute or nightwalker is found in a public place and does not, when required, give a good account of herself.

This section (known as the "vag c" charge) was used effectively to hinder street solicitation. Under it, however, women, and only women, could be dealt with essentially on the basis of status and not for any overt act, the usual basis of criminal liability. Moreover, the section required the woman to "give a good account of herself", something in possible conflict with the common law privilege against self-incrimination and, since 1960, inconsistent with the principles of the *Canadian Bill of Rights* . Following these criticisms by the judiciary and by the Report of the Royal Commission on the Status of Women, the "vag c" provision was repealed in 1972 and replaced by section 195.1, which read:

> Every person who solicits any person in a public place for the purpose of prostitution is guilty of an offence punishable on summary conviction.

This section sought to punish only an overt act - solicitation - although what constituted solicitation was not defined. Section 195.1 seemed to respond to the objections to the "vag c" section, and to deal with the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social nuisance aspect of prostitution. It did not compel a suspect to give an account of his or her actions, and appeared to apply to both men and women.

According to critics at both ends of the spectrum, however, section 195.1 was a failure. The first issue had to do with the definition of "solicits". The case of *Hutt* v. *R.* (1978), 82 DLR (3d) 95, decided by the Supreme Court of Canada, held that for the activities of a prostitute to be criminal her conduct must conform to the dictionary definition of "solicit"; that is to say, it must be importuning, or "pressing or persistent", and constitute more than a mere indication that she was willing to prostitute herself. In this case, a plainclothes police officer had permitted the appellant to enter his car, where she had identified herself as a prostitute and had discussed terms for her services. Such conduct, according to the Court, was certainly not within the scope of a criminal provision intended by Parliament to prohibit acts "which would contribute to public inconvenience". Four judges of the Court also indicated that, had the issue arisen, they would not have considered the automobile to be a "public place" and, thus, the conduct would not have been within section 195.1 on a second ground.

According to many critics, the *Hutt* decision left the police powerless to deal with burgeoning street prostitution. So long as the requisite persistence was avoided, prostitutes could congregate and ply their trade without fear of interference.

As well, section 195.1 was interpreted by the courts as applying only to the actions of female prostitutes. This was remedied by a 1983 amendment which stipulated that "prostitute" means a person of either sex who engages in prostitution. Another controversial issue was whether or not a "client" could be charged with solicitation. The B.C. Court of Appeal held that the words "for the purpose of prostitution" referred only to the act of the person prostituting him or herself (*R.* v. *Dudak* (1978), 3 CR (3d) 68). On the other hand, the Ontario Court of Appeal held (in *R.* v. *DiPaola* (1978), 4 CR (3d) 121) that those words referred to either party to the transaction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Less controversial have been other provisions of the *Criminal Code* dealing with prostitution. Even though the act is "legal", criminal sanctions apply to the place where it is carried on: section 193 allows the conviction of a person who "keeps", is an "inmate" of, is "found in", or who as an owner allows a place to be used as a "common bawdy house". This is defined, in section 179, as a place kept or occupied or resorted to by one or more persons for the purpose of acts of prostitution or indecency. The courts have held that, to come within that definition, a place must be resorted to for prostitution on a habitual and regular basis (*R.* v. *Patterson* (1968), 67 DLR (2d) 82 (SCC)). Thus, a conviction for keeping a common bawdy house was secured against a woman who used her own apartment, alone, but on a regular basis, for purposes of prostitution (*R.* v. *Worthington* (1972), 22 CRNS 34 (C.A.)).

Beyond attempting to regulate solicitation and the place where prostitution takes place, the *Criminal Code* also attempts to throw a net around a broad variety of related activities. Section 194 makes it an offence to knowingly "take, transport or direct" (or offer to do the same) any person to a common bawdy house. Section 195 is a catalogue of 11 offences relating to pimping, procuring, and living off the avails of prostitution.

In summary, the treatment of prostitution in Canadian criminal law is ambivalent: while the actual act is not criminal, virtually all the activities necessarily associated with it are.

B. Proposals for Change

After the decision by the Supreme Court of Canada in *Hutt* , there was increasing public pressure to amend section 195.1 to expand the definition of soliciting. This was in response to what some perceived as the "plague" of street prostitution. Police and provincial governments wanted to be able to deal with activity which in their opinion blighted residential and commercial areas, and brought with it other criminal activity, including drug trafficking and the exploitation of children.

The federal government's delay or failure to act prompted several Canadian cities with street solicitation problems to attempt to take action on their own. The cities of Montreal (in 1980) and Calgary (in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1981) enacted by-laws which, essentially, forbade the use of the streets and other public areas by those seeking to prostitute themselves or to obtain the services of a prostitute. These by-laws were purportedly enacted under the municipal powers, derived from the provinces, to regulate the use of the streets and to restrict activity which encourages criminality. Both by-laws were said by police and municipal officials to deal effectively with street prostitution, but both were found to be invalid by the courts. In *R. v. Westendorp* (1983), 32 CR (3d) 97, the Supreme Court of Canada struck down the Calgary by-law as being an attempt by the municipality to enact criminal sanctions, something within exclusive federal jurisdiction. A similar ruling was made in 1984 with respect to the Montreal by-law (*Goldwax et al.* v. *City of Montreal* , [1984] 2 SCR 525). These rulings effectively nullified other similar by-laws enacted or proposed in Vancouver, Niagara Falls, Regina and Halifax.

In October 1983, the City of Montreal made yet another attempt to control prostitution by municipal by-law, this time in a more indirect fashion. It enacted a by-law which purported to forbid the selling of <u>any</u> services on city streets without a permit, thereby, in effect be prohibiting street prostitution by not issuing "soliciting" permits. Although the validity of the by-law was upheld in Quebec Superior Court, the constitutional validity of a similar by-law of the City of Niagara Falls was successfully challenged.

A new strategy to attempt to deal with street solicitation was undertaken in British Columbia in the summer of 1984. The provincial Attorney General applied to the B.C. Supreme Court for an injunction seeking to restrain, as a common law public nuisance, prostitution-related activity in a specified residential area of the City of Vancouver. The court granted an interim injunction (*A.G. B.C.* v. *Couillard* (1984), 42 CR (3d) 273), which forbade male and female prostitutes from publicly offering or appearing to offer themselves, directly or indirectly, for the purposes of prostitution. This "temporary" injunction also restrained a variety of other activities in relation to trespass and disturbance of the peace by prostitutes. The court based the order upon evidence from residents of Vancouver's West End as to the effect that unrestricted street solicitation had had on their neighbourhood. No trial was held with respect to a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permanent injunction because the interim measure was rescinded, on the application of the Attorney General, after the enactment of new legislation in December 1985.

In December 1984, the Attorney General of Nova Scotia applied for an injunction in that province's Supreme Court to restrain the alleged public nuisance occasioned by prostitutes in the City of Halifax. The application was refused, however, on the basis that the province was trying to control by civil procedure a matter which fell within criminal, and, hence, federal jurisdiction. The Nova Scotia Court of Appeal subsequently dismissed an appeal by the Attorney General in March 1985 (*A.G.N.S.* v. *Beaver* (1985), 67 NSR (2d) 281, 155 APR 281).

C. The Fraser Committee

In June 1983, the Minister of Justice established a special committee to enquire into the issues of prostitution and pornography. That body, known as the Fraser Committee after its chairman, issued its report in April 1985.

The report declared that prostitution, in all its forms, was a widespread phenomenon in Canada, particularly in urban centres. It found that, although there was a dearth of empirical information about prostitution, it was likely that economic distress was a significant factor in compelling many women to take up the practice. The Committee also found that the Canadian public was ambivalent about the matter - that although most would oppose further criminalization of prostitution and related activities, there was also significant support for actions which would alleviate the "nuisance" aspects of it.

The Committee reviewed three suggested strategies for dealing with prostitution - criminalization, decriminalization, and regulation. Criminalization would forbid all manner of prostitution and related activities. The Committee rejected this approach, because it would lack public support, would be virtually impossible to enforce, and would apply a narrow moral view by way of criminal sanction.

Although sympathetic to the aims of decriminalization, the Committee did not fully support it. It dismissed as a "romantic notion" the idea that all would be well with the world of prostitution if only the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

criminal law were removed. In its view, all of the opportunities for damage, abuse and exploitation would remain. Finally, the Committee also rejected an exclusive regulatory approach - that prostitution should be controlled and regulated by the state, as is done in Nevada or West Germany. Quite aside from this approach's implication that the state approves of, and profits from, prostitution, according to the Committee such regulation in other jurisdictions at worst borders on bondage and at best involves serious infringements of the civil liberties of those working there.

The recommendations of the Committee did not derive exclusively from any one of these approaches: rather, elements were borrowed from all three, in varying degrees. Most significantly, the recommendations addressed economic and social reforms that might alleviate the causes of prostitution. For example, the Committee recommended that governments in Canada strengthen their moral and financial commitment to the removal of social inequalities between men and women, ensure that there are adequate social programs to assist women and young people in need, and direct more funding to community groups involved in the care and welfare of both practising and reformed prostitutes.

The Committee, with one member dissenting, decided that it would be wrong to remove all criminal sanctions with respect to prostitution. It did, however, suggest a thorough revision and "fine-tuning" of the criminal law on the matter, in the area of street prostitution recommending a "tougher" criminal sanction. The Committee concluded that the unrestricted nature of such activity was causing harm in the form of disturbance and nuisance, and that there was "no justification for shielding prostitutes or customers from legal responsibility for criminal acts or for creating definable nuisances". Accordingly, it suggested a new offence of interfering or attempting to interfere, on more than one occasion, with pedestrian or vehicular traffic for the purposes of offering to engage in prostitution or of employing the services of a prostitute. The Committee rejected the approach of criminalizing the mere offer or acceptance - the proposed amendment would require some degree of "disturbing" activity.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Fraser Committee proposed to balance its recommendation for more severe treatment of street soliciting by easing other restrictions on the actual act of prostitution. It recommended replacing the bawdy house provisions with provisions for criminalizing only the use of premises by more than two prostitutes. The Committee took the view that it is illogical to permit acts of prostitution and yet make it illegal to resort to certain places to carry them out. By restricting the operation of prostitution establishments to a maximum of two persons, nuisance would supposedly be avoided, and a prostitute could use his or her own residence. The other proposed exception - that prostitution establishments be permitted to be licensed and operated in accordance with regulatory schemes established by a provincial or territorial legislature - was more controversial. Such establishments would not have the extensive regulation known in some other jurisdictions, but would merely be licensed and zoned like other businesses.

The Committee also recommended repeal of the procuring offences and the offence of living on the avails of prostitution. They would be replaced by a much more limited section which would deal only with procuring accomplished by the use of force, threats or other coercive or threatening behaviour. Another new offence would cover inducing a person through threats or coercion to support one financially through prostitution. The rationale was that procuring or living on the avails of prostitution should not be criminal unless it involved improper inducement. Also addressed by the Committee was the problem of child prostitution.

The Committee concluded its report with the following observation as to how governments should act:

> Prostitution cannot be dealt with on a piecemeal basis, but only by carefully linking the provisions on each aspect of prostitution-related activity.

D. Bill C-49

Reaction to the report of the Fraser Committee was mixed. Many groups, in particular civic officials, were pleased with the recommendations on street solicitation. In contrast, the proposals for regulation of prostitution establishments were not well received, and no

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provincial attorney general has indicated any support for such regulation. The police also objected to the suggested repeal of bawdy house laws.

Shortly after the report was made public, the Minister of Justice introduced Bill C-49, which was considered by Parliament in November and December 1985, and came into force on 28 December 1985. The legislation replaced section 195.1 with an offence that makes illegal the acts of a person who, in a public place, or in any place open to public view and for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute,

> a) stops or attempts to stop any motor vehicle,
>
> b) impedes the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place, or
>
> c) stops or attempts to stop any person or in any manner communicates or attempts to communicate with any person....

In addition "public place" is defined to include motor vehicles in or on public places.

This legislation has been controversial. Citizens' groups from areas affected by street prostitution, many civic governments, and law enforcement officials have welcomed it enthusiastically. Other groups, however, have expressed profound opposition to it, contending that it merely moves the problem of prostitution elsewhere, that it gives too much discretion to the police and prosecutorial authorities, and that it potentially endangers those who are involved in the activity by increasing the powers of pimps. Although the Minister indicated during committee proceedings on the bill that further amendments to the *Criminal Code* to deal with prostitution would be forthcoming, no further measures related to adult prostitution have been introduced. Bill C-49 did specify that, after it had been in force for three years (i.e. 20 December 1988), its operation would be reviewed by a committee of the House of Commons.

E. Recent Developments

In 1986 two lower courts reached contradictory conclusions about the constitutionality of Bill C-49 (*R.* v. *McLean* (1986), 28 CCC (3d)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

176, 52 CR (3d) 262, 2 BCLR 232; *R.* v. *Bear* , (1986), 54 CR (3d) 68, 47 Alta LR (2d) 255). In May 1987, the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court ruled that the legislation violated the guarantee of freedom of expression in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* , in that it placed unusual constraints on communication in relation to activity that was not illegal (*R.* v. *Skinner* (1987), 35 CCC (3d) 203, 79 NSR (2d) 8, 58 CR (3d) 137). On 17 July 1987, the Alberta Court of Appeal (in *R.* v. *Jahelka* (1987), 79 AR 44, 54 Alta LR (2d) 1) reached a contrary conclusion: while the law did infringe on freedom of expression, the Alberta court held that it fell under the justifiable limitation clause of the Charter, as no "clear and convincing" alternative was available for dealing with the nuisance of street prostitution. A third appellate court decision was *Reference Re sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code* , [1987] 6 WWR 289, in the Manitoba Court of Appeal. Like the Alberta Court, this sustained section 195.1(1)(c), but without recourse to section 1 of the Charter. It held that "freedom of expression" was not even *prima facie* involved, and generally adopted a restrictive approach to the Charter. It remained for the Supreme Court of Canada to resolve the issue; the Court heard arguments in December 1988 regarding the three appellate decisions.

The decision of the Court, which upheld the law, was made public on 31 May 1990. [**Reference re ss 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.), [1990] 1 SCR 1123.**] With Madam Justice Wilson and Madam Justice L'Heureux-Dubé dissenting, the majority reasons were delivered by Chief Justice Dickson, who reasoned that, while the impugned section (now section 213(1)(c) of the *Criminal Code*) infringes the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the *Charter of Rights and Freedoms* , it does not infringe or deny the freedom of association guaranteed by section 2(d). The Chief Justice held also that the section does not infringe the right to be treated fairly when life, liberty and security are affected by governmental action, as guaranteed by section 7 of the Charter. The section of the Code prohibiting keeping or being associated with a common bawdy house, which formed part of the Manitoba

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reference case, does not infringe the guarantee of freedom of expression provided for by section 2(b) of the Charter, Chief Justice Dickson said. Finally, and most importantly, he said that the impugned *Criminal Code* provision's infringement of the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the Charter is justified on the basis of section 1 of the Charter as being a reasonable limit on a protected right and thus demonstrably justified in a free and democratic society.

Borrowing from a formula used in previous Supreme Court judgments, the Chief Justice outlined the steps a court should follow in assessing the justification for a Charter violation pursuant to section 1. The Court must first characterize the objective of the impugned provision, which, in this case, was to address solicitation in public places and to eradicate the various forms of social nuisance arising from the public display of the sale of sex. The Chief Justice reasoned that the section is aimed only at taking prostitution off the streets and out of public view. In this respect, he disagreed with another of the concurring justices, who said that the legislative objective is to address the broader questions of the exploitation, degradation and subordination of women that are part of the contemporary reality of prostitution.

The second step is for the court to assess the proportionality of the challenged legislation to determine if the means embodied in the provision are tailored to meet the objectives; in other words, the court must consider whether or not the means impair the right (such as freedom of expression) as little as possible. The Chief Justice held that the legislation in this case was not unduly intrusive. It did not concern him that the provision was not perfect; it was sufficient if the legislation was appropriately and carefully tailored in the context of the infringed right.

Third, the Court must determine if the effects of the law so severely trench on a protected right that the legislative objective is outweighed by the infringement. Here, the Chief Justice reasoned that it was not so outweighed because the curtailment of street solicitation is in keeping with the interests of many in society for whom its nuisance-related aspects constitute serious problems.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Meanwhile, in support of the mandatory review of Bill C-49 provided for in the legislation itself, the federal Department of Justice in 1987 and 1988 undertook a research project to examine whether there had been "a reduction in the nuisance of street prostitution" as a result of the enactment of the bill. A series of site studies in five Canadian cities - Vancouver, Calgary, Toronto, Montreal and Halifax - was conducted, with "less exhaustive research" being done in Regina, Winnipeg, London, Niagara Falls, Ottawa, Trois-Rivières and Quebec City. The significant groups interviewed were police officers, Crown prosecutors, defence lawyers, some judges, prostitutes, customers, pimps, social agency staff, and business people and residents in areas affected by street prostitution. Researchers also had access to baseline data gathered in 1984 for use by the Fraser Committee.

A report entitled *Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law* was published in July 1989 by the Department of Justice. The report provides a synthesis of the site study results and concluded that although the "practice of street prostitution was modified somewhat by the communicating law ... (i)n most of the cities included in the study, street prostitution was as prevalent as it was before the new law." This was a significant finding, given the fact that the "primary objective" of the new legislation, as the report notes, had been to remove "street prostitutes and their customers from downtown neighbourhoods."

On 5 April 1989, the House of Commons passed an order of reference directing that the Standing Committee on Justice and Solicitor General conduct a comprehensive review of Bill C-49. The Committee heard from a number of witness but voted to defer submitting a report to the House of Commons pending the awaited decisions of the Supreme Court of Canada on the constitutionality of Bill C-49. Following the Supreme Court's ruling, the Justice Committee met to consider its report.

On 4 October 1990, the Committee tabled a 31-page report containing the following three recommendations for change to the current legislative regime:

1) that the departments responsible for justice, health and welfare, and employment, at all levels of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government, develop programs to provide start-up and core funding to community-based agencies providing integrated, holistic programs accessible and responsive to the needs of male and female prostitutes wishing to leave the street solicitation trade;

2) that the *Identification of Criminals Act* be amended to allow for the fingerprinting and photographing of those charged under section 213 of the *Criminal Code*, whether as prostitutes or as customers;

and,

3) that section 213 of the *Criminal Code* be amended to provide sentencing judges with the discretion to prohibit persons convicted of street solicitation involving a motor vehicle, in addition to any other penalty imposed, from driving a motor vehicle for a period not to exceed three months.

The Committee is at present awaiting the response of the government to its report.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-127 (Royal Assent, 27 October 1982)

Clause 11 of this bill, amending the *Criminal Code* on sexual offences, stipulated that a prostitute is "a person of either sex who engages in prostitution". Also, clause 13 rendered section 195 of the Code (procuring) sex-neutral.

Bill C-19 (First Reading, 7 February 1984)

This bill would have amended section 195.1 to make it clear that clients could be charged, and that solicitation in cars in or on public places would also be illegal.

Bill C-49 (Royal Assent, and in force, 28 December 1985)

The bill repealed section 195.1 and replaced it with a new provision, applicable to both clients and prostitutes, prohibiting solicitation which impedes or otherwise interferes with the use of streets and public places.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-15 (Royal Assent 30 June 1987, in force 1 January 1988)

This legislation amended section 195 of the Criminal Code to prohibit patronizing a prostitute under 18 years of age. It increased the punishment for living on the avails of prostitution where the prostitute is under 18.

Bill C-61 (Royal Assent, 13 September 1988, in force 1 January 1989)

This legislation, dealing with the proceeds of crime, applies to the *Criminal Code* offences of keeping a common bawdy house (section 193) and procuring (section 195).

CHRONOLOGY

1892 - Inclusion of vagrancy, bawdy house and procuring provisions in the first *Criminal Code* . These provisions were to remain essentially unchanged for 80 years.

1970 - The Report of the Royal Commission on the Status of Women recommended repeal of the vagrancy provision dealing with prostitution and a study of how best to deal with the activity.

15 July 1972 - *Criminal Code* amendment bill which introduced section 195.1 - soliciting - was proclaimed.

8 February 1978 - The decision of the Supreme Court in *R.* v. *Hutt* was handed down, giving a narrow interpretation of "solicit".

November 1978 - The Law Reform Commission Report on Sexual Offences recommended making it clear that the word "prostitute" applied to both men and women. It also recommended further study of the law dealing with prostitution.

26 May 1980 - The City of Montreal passed an anti-prostitution by-law restricting soliciting on city streets.

25 June 1981 - The City of Calgary passed two by-laws intended to deal with street prostitution, one in respect of solicitation, the other in respect of loitering.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1 December 1981 - The Supreme Court handed down its decision in *Galjot* and *Whitter* , 129 DLR (3d) 577, retaining the restrictive definition of "solicit".

6 May 1982 - The House of Commons passed an order of reference directing that the Standing Committee on Justice and Legal Affairs give consideration to "all legal methods" of dealing with street solicitation.

25 January 1983 - The Supreme Court of Canada allowed an appeal in *Westendorp* , and struck down the Calgary by-law.

24 March 1983 - The House Justice Committee issued its report on street solicitation.

23 June 1983 - The Minister of Justice tabled a proposed draft bill in the House which rejected most of the recommendations of the Justice Committee. He also announced the formation of a special committee to study the problem further, to report by the end of 1984.

18 October 1983 - The City of Montreal enacted a new by-law indirectly aimed at suppressing solicitation.

7 February 1984 - Bill C-19, which would have made minor amendments to section 195.1, was given first reading.

4 July 1984 - The B.C. Supreme Court issued an interim injunction restraining the practice of prostitution in parts of the City of Vancouver as a public nuisance.

22 August 1984 - The Badgley Committee issued its report, recommending changes to the criminal law in reaction to child prostitution.

12 December 1984 - The Supreme Court of Canada struck down the 1980 Montreal by-law in *Goldwax* v. *City of Montreal* .

19 December 1984 - The N.S. Supreme Court refused to issue an injunction sought to restrain prostitution in the City of Halifax.

13 March 1985 - The N.S. Court of Appeal rejected an appeal by the provincial Attorney General with respect to the injunction.

23 April 1985 - The Fraser Committee issued its report on prostitution and pornography.

28 December 1985 - Bill C-49 was given Royal Assent, and came into force.

May 1986 - The B.C. Supreme Court upheld the constitutional validity of the amendments made by Bill C-49. (*R.* v. *McLean*)

29 October 1986 - Amendments to the Code concerning child prostitution were introduced in Bill C-15.

22 May 1987 - The Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court ruled against the constitutional validity of the C-49 amendments. (*R.* v. *Skinner*)

17 July 1987 - The Alberta Court of Appeal upheld the constitutionality of the provisions of Bill C-49. (*R.* v. *Jahelka*)

23 September 1987 - The Manitoba Court of Appeal upheld the constitutional validity of Bill C-49. (*Ref. Re Sections 193 and 195(1)(c) of the Criminal Code*).

1 January 1988 - Bill C-15 regarding child prostitution proclaimed in force.

1-2 December 1988 - Supreme Court of Canada heard arguments regarding the constitutionality of Bill C-49, reserving decision.

1 January 1989 - Bill C-61 (proceeds of crime) proclaimed in force.

5 April 1989 - The House of Commons passed an order of reference directing that the Standing Committee on Justice and Solicitor General conduct a comprehensive review of Bill C-49. This resulted from the provision in the legislation itself that, after Bill C-49 had been in force for three years, a committee of the House of Commons would be directed to conduct a review of its effectiveness.

July 1989 - The federal Department of Justice published its synthesis report entitled: *Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law* . The report concludes that in most of the cities studied, street prostitution was as prevalent as it had been before the enactment of Bill C-49 in 1985.

October, December 1989 - The House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General held public hearings as part of the three-year review of the impact of Bill C-49 on street solicitation. The Committee deferred submitting a report to the House of Commons until the Supreme Court of Canada had delivered judgment on the constitutionality of Bill C-49.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

31 May 1990 - The Supreme Court of Canada upheld the constitutionality of the challenged legislation. **(Reference re ss 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.))**

4 October 1990 - The Committee on Justice and the Solicitor General tabled a 31-page report to Parliament in which it made three recommendations for improvements to the current legislative regime.

SELECTED REFERENCES

Committee on Sexual Offences Against Children and Youths. *Sexual Offences Against Children* . Supply and Services Canada, Ottawa, 1984.

Department of Justice, *Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law* . Supply and Services Canada, Ottawa, 1989.

Library of Parliament, *Pornography and Prostitution in Canada* , Bibliography No. 241.

Library of Parliament, *Juvenile Prostitution* , Bibliography No. 291.

Special Committee on Pornography and Prostitution, *Pornography and Prostitution in Canada* . (2 Vols.). Supply and Services Canada, Ottawa: 1985.

Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Fourth Report, (respecting soliciting for the purpose of prostitution). *Minutes of Proceedings* , Issue No. 42, 4 October 1990.

Bulletin d'actualité **82-2F**

LA PROSTITUTION

James R. Robertson
Christopher Morris
Division du droit et du gouvernement

Le 9 février 1982
Révisé le 16 janvier 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-1/82-2-1991-01F
0-660-93352-7

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PROSTITUTION*

DÉFINITION DU SUJET

La prostitution est un sujet controversé qui fait intervenir des intérêts, des valeurs et des problèmes complexes et contradictoires. La sollicitation dans la rue, signe le plus évident de la prostitution, constitue un problème grave dans les grands centres urbains du Canada, où les prostitué(e)s ont fait de certains quartiers des endroits désagréables, encombrés et, selon certains, dangereux, des lieux propices à la toxicomanie et à la violence criminelle, maux qui accompagnent la prostitution. Cette situation oblige les pouvoirs publics à se poser de sérieuses questions: de quelle compétence relève ce problème, et à quels pouvoirs faut-il faire appel? De plus, dans quelle mesure l'État peut-il exercer ses pouvoirs afin de limiter la prostitution, et celle-ci est-elle un problème en elle-même ou, simplement, un aspect de problèmes plus vastes?

Certains croient que s'attaquer uniquement aux aspects les plus visibles et les plus offensants de la pratique du "plus vieux métier du monde" ne fera que déplacer le problème et que les prétendues conséquences nuisibles de la prostitution découlent moins de sa nature intrinsèque que de notre attitude et de notre conduite ambiguës face à elle. Les lois canadiennes ont donné à la prostitution un aspect de quasi-légalité; à son égard, on adopte souvent une attitude où se mêlent l'humour, le mépris, l'indignation et l'indifférence.

La prostitution est un sujet qui, d'entrée de jeu, est du domaine du féminisme, des libertés individuelles et de l'ordre public. Elle soulève des questions relatives à la moralité ainsi qu'aux droits et

---

* Le présent bulletin est fondé sur un travail réalisé à l'origine par Donald Macdonald.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux libertés garanties dans la Constitution. C'est une des rares activités sexuelles consensuelles qui est encore assujettie à la loi et à des sanctions pénales, et elle continue de susciter des débats passionnés.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. L'évolution du droit pénal

Le terme "prostitution" n'est pas défini dans le *Code criminel*, mais la jurisprudence a défini trois aspects principaux de cette activité: l'offre de services sexuels, le fait qu'elle s'adresse à un nombre indéterminé de personnes, et la nécessité d'une forme quelconque de paiement.

Le fait de consentir à des rapports sexuels moyennant rémunération n'a jamais été illégal aux termes du *Code criminel* canadien, qui, cependant, a tenu et tient encore compte des activités liées à la prostitution qui sont réputées menacer l'ordre public ou les bonnes moeurs. Le premier *Code criminel* du Canada, adopté en 1892, comprenait une disposition qui n'a pratiquement pas été modifiée jusqu'en 1972 et qui prévoyait que les activités d'une fille publique à la recherche de clients constituaient une forme de vagabondage. Selon l'alinéa 175(1)c), commettait un "acte de vagabondage" toute personne qui,

> étant une fille publique ou coureuse de nuit, est trouvée dans un endroit public et, lorsqu'elle en est requise, ne rend pas à son sujet un compte satisfaisant.

Cet alinéa a permis de mettre un frein à la sollicitation dans la rue, mais il s'appliquait exclusivement aux femmes, qui pouvaient être tenues de se justifier essentiellement en fonction de leur condition et non de répondre d'un acte manifeste, ce qui est le fondement habituel de la responsabilité en matière pénale. En outre, cet alinéa obligeait la femme en cause à "rend[re] à son sujet un compte satisfaisant", ce qui pouvait entrer en conflit avec les privilèges de la *common law* relativement à l'auto-incrimination et, depuis 1960, était contraire aux principes énoncés dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la *Déclaration canadienne des droits*. À la suite des critiques formulées par le pouvoir judiciaire et dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, cette disposition a été abrogée en 1972 et remplacée par l'article 195.1, qui disait ceci:

> Toute personne qui sollicite une personne dans un endroit public aux fins de la prostitution est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Cette disposition visait à punir un acte manifeste, la sollicitation, qui n'était toutefois pas défini. Elle semblait donner suite aux objections formulées relativement à l'ancien alinéa et porter sur la nuisance sociale de la prostitution. Elle n'obligeait pas un suspect à justifier ses actions et elle paraissait s'appliquer tant aux hommes qu'aux femmes.

Toutefois, d'après des critiques de toutes les tendances, l'article 195.1 a été un échec. Un premier problème consistait à définir le terme "sollicite". Dans l'affaire *Hutt* c. *R.* (1978), 82 D.L.R. (3d) 95 (C.S.C.), la Cour suprême du Canada a statué que la conduite d'un(e) prostitué(e) devait être conforme à la définition de "solliciter" figurant dans le dictionnaire pour que ses activités constituent une infraction criminelle. Autrement dit, la personne devait importuner ou être "pressante ou persistante", et non indiquer simplement qu'elle est prête à se prostituer. Dans l'affaire en question, un policier en civil avait permis à l'appelante de monter dans sa voiture; elle lui avait alors dit qu'elle était une prostituée et elle avait abordé la question de la rémunération de ses services. Selon la Cour suprême, cette conduite ne relevait certainement pas de la mesure pénale adoptée par le Parlement afin d'interdire des actes "qui pourraient gêner le public". Quatre juges de la Cour suprême ont également indiqué que si la question s'était posée, ils auraient conclu que la voiture ne constituait pas un "endroit public", établissant ainsi, pour une deuxième raison, que la conduite de l'appelante ne relevait pas de l'article 195.1.

D'après bon nombre de critiques, cette décision a privé les forces policières de tout moyen d'enrayer la prostitution dans la rue, activité en pleine expansion. Tant que la sollicitation ne se faisait pas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une façon pressante, les prostitué(e)s pouvaient se rassembler et exercer leur métier sans crainte.

L'article 195.1 a aussi été interprété par les tribunaux comme ne s'appliquant qu'aux femmes. Cette lacune a été comblée par une modification apportée en 1983 pour préciser que le mot "prostitué" désigne une personne de l'un ou l'autre sexe qui se livre à la prostitution. Une autre question controversée était de déterminer si un "client" pouvait être accusé de sollicitation. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué que les mots "aux fins de la prostitution" visaient uniquement l'acte de la personne qui se prostitue (*R.* c. *Dudak* (1978), 3 C.R. (3d) 68 (C.A. C.-B.)). Par ailleurs, la Cour d'appel de l'Ontario a estimé (dans *R.* c. *DiPaola* (1978), 4 C.R. (3d) 121 (C.A. Ont.)) que ces mots s'appliquaient à l'une ou l'autre partie à la transaction.

D'autres dispositions du *Code criminel* se rapportant à la prostitution sont moins controversées. Même si l'acte lui-même est "licite", des sanctions pénales s'appliquent aux endroits où il est pratiqué: l'article 193 dispose en effet qu'est coupable d'un acte criminel quiconque "tient" une maison de débauche, en "habite" une, "est trouvé" dans un tel endroit ou, en qualité de propriétaire, permet qu'un local soit employé à cette fin. L'article 179 définit ainsi une maison de débauche: "local qui est tenu ou occupé, ou que fréquentent une ou plusieurs personnes, à des fins de prostitution ou pour la pratique d'actes d'indécence". Les tribunaux ont statué que, pour correspondre à cette définition, un local doit être fréquenté d'une façon habituelle et régulière à des fins de prostitution (*R.* c. *Patterson* (1968), 67 D.L.R. (2d) 82 (C.S.C.)) Ainsi, une femme qui, seule mais de façon régulière, s'était servie de son appartement à des fins de prostitution a été accusée d'avoir tenu une maison de débauche (*R.* c. *Worthington* (1972), 22 C.R.N.S. 34 (C.A. Ont.)).

Le *Code criminel* tente non seulement de réglementer la sollicitation et les endroits où se pratique la prostitution, mais aussi d'englober toute une gamme d'activités connexes. Selon l'article 194, est coupable d'une infraction quiconque, sciemment, mène, transporte ou offre de mener ou de transporter une autre personne à une maison de débauche, ou encore dirige ou offre de diriger une autre personne vers cet endroit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 195 énumère onze infractions relatives au proxénétisme et au fait de vivre des produits de la prostitution.

En résumé, le *Code criminel* du Canada aborde la question de la prostitution d'une façon ambiguë: l'acte comme tel n'est pas considéré comme une infraction criminelle, mais presque toutes les activités qui s'y rattachent nécessairement le sont.

B. Les propositions de modification

Après que la Cour suprême du Canada eut rendu sa décision dans l'affaire *Hutt*, la population a intensifié ses pressions pour que l'article 195.1 soit modifié de façon à étendre la portée de la définition de la sollicitation. Ces pressions étaient une riposte à ce que certains appellent le "fléau" de la prostitution dans la rue. Les forces policières et les gouvernements provinciaux voulaient que les modifications permettent de contrôler cette activité qui, d'après eux, constituait un véritable fléau dans les secteurs résidentiels et commerciaux et favorisait d'autres activités criminelles, comme le trafic de la drogue et l'exploitation des enfants.

L'inaction du gouvernement fédéral, ou sa lenteur à agir, a incité plusieurs villes canadiennes aux prises avec le problème de la sollicitation dans la rue à essayer d'agir directement. C'est ainsi que Montréal (en 1980) et Calgary (en 1981) ont adopté des arrêtés municipaux visant essentiellement à interdire l'usage des rues et autres lieux publics en vue de se prostituer ou d'obtenir les services de prostitué(e)s. Ces villes agissaient censément dans le cadre de leurs pouvoirs municipaux, dérivés des lois provinciales, pour réglementer l'usage des rues et réprimer les activités encourageant la criminalité. Selon les autorités policières et municipales des deux villes, ces arrêtés municipaux se révélaient efficaces, mais les tribunaux les ont tous deux jugés invalides. Dans l'affaire *R.* c. *Westendorp* (1983) 32 C.R. (3d) 97, la Cour suprême du Canada a rejeté l'arrêté de Calgary parce qu'il constituait, de la part de la municipalité, une tentative d'imposer des sanctions pénales, ce qui relève exclusivement de la compétence fédérale. Une décision

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

semblable a été rendue en 1984 à l'égard de l'arrêté montréalais (*Goldwax* c. *Ville de Montréal* ,[1984] 2 R.C.S. 525). Ces jugements ont eu pour effet d'invalider d'autres arrêtés municipaux similaires en vigueur ou projetés à Vancouver, Niagara Falls, Regina et Halifax.

En octobre 1983, la ville de Montréal a fait une autre tentative pour contrôler la prostitution au moyen d'un arrêté municipal, cette fois d'une façon beaucoup plus indirecte. Elle a promulgué un arrêté qui visait à interdire la vente sans permis de tout service dans les rues de la ville, ce qui revenait à interdire la prostitution en refusant de délivrer des permis de "sollicitation". Bien que la validité de l'arrêté municipal ait été confirmée par la Cour supérieure du Québec, la constitutionnalité d'un arrêté semblable de la ville de Niagara Falls (Ontario) a été contestée avec succès.

Au cours de l'été 1984, une nouvelle stratégie a été adoptée en Colombie-Britannique pour essayer de régler le problème de la sollicitation dans la rue. Le procureur général a demandé à la Cour suprême de la province une injonction en vue de réprimer, à titre de nuisance publique reconnue par la *common law*, les activités de prostitution exercées dans un quartier résidentiel de Vancouver. Le tribunal a accordé une injonction provisoire (*A.G. B.C.* c. *Couillard* (1984), 42 C.R. (3d) 273) interdisant aux prostitué(e)s d'offrir leurs services à des fins de prostitution sur la voie publique ou de sembler le faire, directement ou indirectement. Cette injonction "temporaire" réprimait également diverses autres activités par lesquelles les prostitué(e)s troublaient la paix publique. Le tribunal a fondé son ordonnance sur les témoignages d'habitants du secteur ouest de Vancouver qui ont décrit les conséquences de la sollicitation sans restriction dans leur quartier. Les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur l'imposition d'une injonction permanente parce que l'injonction provisoire a été annulée à la demande du procureur général, après l'adoption, en décembre 1985, du projet de loi C-49.

En décembre 1984, le procureur général de la Nouvelle-Écosse a demandé une injonction de la Cour suprême de cette province pour réprimer, à titre de nuisance publique, les activités des prostitués dans la ville de Halifax. La Cour a cependant rejeté la requête, affirmant que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la province tentait de contrôler par voie de procédure civile une question de juridiction criminelle, donc de compétence fédérale. Plus tard, en mars 1985, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a rejeté un appel du procureur général (*A.G. N.S.* c. *Beaver* (1985), 67 N.S.R. (2d), 155 A.P.R. 281).

C. Le Comité Fraser

En juin 1983, le ministre de la Justice a créé un Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution. Ce comité, connu sous le nom de Comité Fraser d'après le nom de son président, a publié son rapport en avril 1985.

Selon ce rapport, la prostitution, sous toutes ses formes, était un phénomène répandu au Canada, particulièrement dans les centres urbains. Le Comité a constaté qu'on manquait de renseignements empiriques sur la prostitution mais que, selon toute probabilité, la misère était un facteur important qui poussait de nombreuses femmes à s'adonner à la prostitution. Le Comité a également conclu que la population canadienne était ambivalente sur la question: même si la plupart s'opposaient à une plus grande criminalisation de la prostitution et des activités connexes, bon nombre appuyaient en revanche des mesures susceptibles d'atténuer leurs aspects de "nuisance".

Le Comité a examiné trois stratégies de lutte contre la prostitution: la criminalisation, la décriminalisation et la réglementation. La première interdirait toutes les formes de prostitution et d'activités connexes. Elle n'a pas retenu la faveur du Comité parce qu'elle ne jouirait pas de l'appui de la population, qu'elle serait pratiquement impossible à appliquer et qu'elle imposerait un jugement moral étroit au moyen de sanctions pénales.

D'autre part, s'il s'est dit bien disposé à l'égard des objectifs de la décriminalisation, le Comité ne l'a pas entièrement appuyée. Il a rejeté l'idée romantique selon laquelle tout serait pour le mieux dans le meilleur des mondes de la prostitution si l'on se contentait de supprimer purement et simplement le recours au droit pénal. Selon lui, tous les risques de dommages, d'abus et d'exploitation n'en disparaîtraient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas pour autant. Enfin, il a aussi rejeté l'approche basée uniquement sur la réglementation, c'est-à-dire le contrôle et la réglementation de la prostitution par l'État, comme au Nevada ou en Allemagne de l'Ouest. Indépendamment du fait que cette approche implique que l'État approuve la prostitution et en profite, le Comité s'est dit d'avis que la réglementation adoptée dans d'autres États confinait, au pire, à l'esclavage et, au mieux, à une limitation grave des libertés civiles des personnes qui y étaient assujetties.

Les recommandations du Comité ne découlaient exclusivement d'aucune de ces stratégies mais empruntaient plutôt à toutes trois à divers degrés. Ce qui est le plus important, c'est que les recommandations proposaient des réformes économiques et sociales qui pourraient atténuer les causes de la prostitution. Par exemple, le Comité a recommandé que les gouvernements du Canada intensifient leur engagement moral et financier pour éliminer les inégalités économiques et sociales entre les sexes, veillent à mettre en place des programmes sociaux destinés aux femmes et aux jeunes dans le besoin et subventionnent davantage les groupes communautaires contribuant au bien-être des personnes qui se prostituent ou se sont prostituées.

Tous les membres du Comité, sauf un, ont convenu qu'il serait mauvais d'abroger toutes les sanctions pénales concernant la prostitution. Ils ont toutefois proposé une révision approfondie et une mise à jour du droit pénal sur cette question, recommandant des sanctions pénales plus sévères dans le domaine de la prostitution dans la rue. Il a conclu que l'absence de restrictions touchant cette activité causait des torts sous forme de désordres et de nuisances, et qu'il serait déraisonnable de "relever les prostituées et leurs clients de toute responsabilité juridique à l'égard des actes criminels ou des nuisances spécifiques que peuvent entraîner leurs activités". En conséquence, il a proposé la création d'une nouvelle infraction consistant à gêner ou à essayer de gêner, à plusieurs reprises, la libre circulation des piétons ou des véhicules afin de se livrer à la prostitution ou d'employer les services d'un(e) prostitué(e). Le Comité a rejeté la solution consistant à criminaliser la simple proposition ou la simple acceptation de services

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de prostitution: la modification exigerait un certain niveau de "désordre".

Pour faire contrepoids au traitement plus sévère qu'il recommandait à l'égard de la sollicitation dans la rue, le Comité a proposé d'assouplir les autres restrictions imposées à l'exercice de la prostitution à proprement parler. Il a notamment proposé de remplacer les dispositions relatives aux maisons de débauche par d'autres qui criminaliseraient l'usage de locaux uniquement par plus de deux prostitué(e)s. Le Comité a en effet jugé qu'il est illogique de permettre des actes de prostitution tout en rendant illégale l'utilisation de certains locaux pour s'y livrer. En restreignant l'exploitation d'établissements de prostitution à un maximum de deux personnes, on éviterait censément la nuisance, et un(e) prostitué(e) pourrait utiliser son propre domicile. L'autre exception proposée, à savoir qu'on permette l'exploitation d'établissements de prostitution pourvu qu'ils soient munis d'une autorisation et exploités conformément à la réglementation établie par une assemblée législative provinciale ou territoriale, a été plus controversée. Ces établissements ne seraient pas assujettis à la réglementation globale d'autres niveaux de gouvernement, mais devraient simplement obtenir une autorisation et respecter le zonage comme les autres entreprises.

Le Comité a également recommandé d'abroger les dispositions relatives au proxénétisme et au fait de vivre des produits de la prostitution et de les remplacer par un article à portée bien plus limitée qui ne viserait que les actes accomplis en recourant à la violence, à des menaces ou à tout autre comportement coercitif ou menaçant. En outre, serait désormais coupable d'un acte criminel toute personne qui, par l'emploi de la menace ou de la force, en inciterait une autre à l'entretenir au moyen de la prostitution. La raison invoquée était que le proxénétisme ou le fait de vivre des produits de la prostitution d'une autre personne ne devraient pas être sanctionnés par une mesure pénale en l'absence d'une incitation indue de cette personne. Le Comité s'est également penché sur le problème de la prostitution juvénile.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Comité a terminé son analyse en faisant l'observation suivante sur la façon dont les gouvernements devraient s'attaquer à la prostitution:

> Le problème de la prostitution ne saurait être réglé par des dispositions pénales fragmentaires. Il convient au contraire de veiller à ce que toutes les dispositions visant la prostitution trouvent place dans un ensemble systématique.

D. Le projet de loi C-49

Les réactions au rapport du Comité Fraser ont été partagées. De nombreux groupes, en particulier les autorités municipales, ont accueilli favorablement la recommandation visant à restreindre la sollicitation sur la voie publique. En revanche, les recommandations concernant les établissements de prostitution n'ont pas eu autant de succès, et aucun procureur général provincial ne s'est dit en faveur de mesures visant à réglementer la prostitution. Les corps policiers ont également rejeté la proposition visant à abroger les articles relatifs aux maisons de débauche.

Peu après la publication du rapport, le ministre de la Justice a déposé le projet de loi C-49, qui a été examiné par le Parlement en novembre et en décembre et adopté le 28 décembre 1985. Il a abrogé l'article 195.1 et l'a remplacé par une nouvelle infraction s'appliquant à quiconque, dans un endroit public ou situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre:

a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;

b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;

c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En outre, la définition d'"endroit public" comprend les véhicules à moteur situés dans un endroit public.

Ce projet de loi a soulevé la controverse. Les groupes d'habitants de quartiers touchés par le problème de la prostitution, les forces de l'ordre ainsi que de nombreuses administrations municipales l'ont accueilli avec enthousiasme. En revanche, d'autres groupes se sont dits profondément opposés à cette mesure, soutenant qu'elle ne fait que déplacer le problème de la prostitution, qu'elle confère des pouvoirs discrétionnaires trop étendus aux forces policières et aux procureurs et qu'elle met en danger les prostitué(e)s en donnant plus d'importance au rôle des souteneurs. Bien que le Ministre ait indiqué au cours de l'étude du projet de loi en comité que d'autres modifications seraient apportées au *Code criminel* relativement au problème de la prostitution, aucune autre mesure visant à réprimer la prostitution chez les adultes n'a été proposée. Le projet de loi C-49 prévoyait cependant que l'application de ses dispositions serait examinée par un comité de la Chambre des communes trois ans après son entrée en vigueur (c.-à-d. le 20 décembre 1988).

E. Faits récents

En 1986, deux tribunaux inférieurs ont formulé des arrêts contradictoires sur la constitutionnalité de la du projet de loi C-49 (*R.* c. *McLean* (1986), 28 C.C.C. (3d) 176, 52 C.R. (3d) 262, 2 B.C.L.R. 232; *R.* c. *Bear* (1986), 54 C.R. (3d) 68, 47 Alta L.R. (2d) 255). En mai 1987, la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a statué que la loi portait atteinte aux garanties de la *Charte canadienne des droits et libertés* concernant la liberté d'expression, parce qu'elle restreignait de façon inhabituelle la communication relativement à une activité qui n'était pas illégale (*R.* c. *Skinner* (1987), 35 C.C.C. (3d) 203, 79 N.S.R. (2d) 8, 58 C.R. (3d) 137). Le 17 juillet 1987, la Cour d'appel de l'Alberta (*R.* c. *Jahelka* (1987), 79 A.R. 44, 54 Alta L.R. (2d) 1) a rendu une décision contraire: selon elle, la loi restreignait effectivement la liberté d'expression, mais l'article de la Charte sur les limites justifiables s'appliquait dans ce cas, puisqu'il n'y avait pas d'autre moyen "évident" ou "plausible" de s'attaquer au problème de la prostitution dans les rues. Un troisième jugement d'un tribunal d'appel,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intitulé *Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code* [1987] 6 W.W.R. 289 (C.A. Man.), a été rendu par la Cour d'appel du Manitoba. À l'instar de celui de la Cour d'appel de l'Alberta, il admet la validité de l'alinéa 195.1(1)c), sans s'appuyer toutefois sur l'article 1 de la Charte. La Cour a conclu que la "liberté d'expression" n'était même pas en cause à première vue et, dans l'ensemble, elle a interprété la Charte de façon restrictive. Il restait à la Cour suprême de trancher la question. La Cour a entendu l'affaire relative aux trois jugements du tribunal d'appel en décembre 1988.

La décision de ce tribunal, qui confirmait la loi, a été rendue publique le 31 mai 1990. (**Reference Re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the *Criminal Code* (Man.), (1990) 1 R.C.S. 1123.**) Alors que madame le juge Wilson et madame le juge L'Heureux-Dubé avaient un avis divergent sur la question, les raisons de la majorité ont été exposées par le juge en chef Dickson qui a expliqué que bien que l'article contesté (l'actuel alinéa 213(1)c) du *Code criminel*) empiète sur la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la *Charte des droits et libertés*, il ne trangresse ni interdit la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d). Le juge en chef a en outre soutenu que l'article n'empiète pas sur le droit d'être traité équitablement lorsque la vie, la liberté et la sécurité sont menacées par une action gouvernementale, comme le garantit l'article 7 de la Charte. L'article du Code qui interdit d'exploiter ou d'être mêlé à l'exploitation d'une maison de débauche, et dont il était question notamment dans l'affaire du Manitoba, n'empiète pas sur la garantie de liberté d'expression accordée par l'alinéa 2b) de la Charte, de l'avis du juge en chef Dickson. Enfin, et ce qui est plus important encore, il a déclaré que l'empiètement de la disposition du Code criminel en cause à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte est justifié du fait que l'article 1 de la Charte stipule qu'il peut être imposé une limite raisonnable à la protection d'un droit si c'est manifestement justifié dans une société libre et démocratique.

S'inspirant d'une formule utilisée dans d'autres jugements de la Cour suprême, le juge en chef a indiqué les étapes qu'un tribunal devrait suivre pour évaluer si l'invocation de l'article 1, pour déroger à la Charte, est chaque fois justifiée. Premièrement, le tribunal doit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

caractériser le but de la disposition contestée, qui, au dire de Son Honneur le juge, dans ce cas-ci consistait à s'attaquer à la sollicitation dans les endroits publics et à réprimer diverses formes de nuisance sociale causées par l'affichage de la vente de sexe. Le juge en chef a déclaré que l'article ne visait en fait qu'à chasser la prostitution de la rue et à la soustraire à la vue du public. Sur ce point, il était en désaccord avec un autre juge de la majorité pour qui l'objectif de la loi était de s'attaquer aux plus vastes questions de l'exploitation, de la dégradation et de l'avilissement des femmes, questions qui font partie de la réalité contemporaine de la prostitution.

Deuxièmement, le tribunal doit évaluer la pertinence de la loi contestée pour déterminer si les moyens mis en oeuvre dans la disposition sont bien conçus pour répondre aux objectifs; autrement dit, le tribunal doit juger si oui ou non les moyens entravent le moins possible l'exercice d'un droit (comme la liberté d'expression). Le juge en chef a décrété que la loi, dans ce cas-ci, ne constituait pas une ingérence outrancière dans la vie de quiconque. Peu lui importait que la disposition ne fut pas parfaite, pourvu que la loi soit dûment et soigneusement adaptée au contexte du droit lésé.

Troisièmement, le tribunal doit déterminer si les effets de la loi s'opposent si gravement à un droit protégé que l'empiètement l'emporte sur l'objectif de la loi. Ici, le juge en chef a expliqué que l'objectif n'était pas si relégué aux oubliettes puisque la lutte contre la sollicitation dans la rue est dans l'intérêt d'un grand nombre de membres de la société pour qui la nuisance provoquée par la sollicitation apporte de graves problèmes.

Entre-temps, dans le cadre de la révision obligatoire du projet de loi C-49 prévue par une de ses dispositions, le ministère fédéral de la Justice a entrepris en 1987 et en 1988 un projet de recherche visant à déterminer si le projet de loi avait eu pour effet d'atténuer les aspects de "nuisance" de la sollicitation dans la rue. On a mené une série d'études dans cinq villes canadiennes (Vancouver, Calgary, Toronto, Montréal et Halifax) et d'autres recherches "moins approfondies" à Regina, Winnipeg, London, Niagara Falls, Ottawa, Trois-Rivières et Québec.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figuraient parmi les principaux groupes interrogés des agents de police, des procureurs de la Couronne, des avocats de la défense, quelques juges, des prostitué(e)s, des clients, des proxénètes, des employés d'organismes de services sociaux, des gens d'affaires et des habitants des quartiers touchés par la sollicitation dans la rue. Les enquêteurs ont également eu accès à des données de base rassemblées en 1984 à l'intention du Comité Fraser.

Le ministère de la Justice a publié en juillet 1989 un rapport intitulé *La prostitution de rue: effets de la Loi*, qui fournit une synthèse des résultats des études sur place. D'après la conclusion de ce rapport, la nouvelle loi sur la communication a modifié quelque peu la pratique de la prostitution de rue mais, dans la plupart des villes étudiées, ce phénomène demeure aussi répandu qu'avant l'adoption de la nouvelle loi. Cette conclusion revêt une importance considérable étant donné que l'objectif premier de cette loi, comme le font remarquer les auteurs du rapport, consistait à "chasser les prostituées de rue et leurs clients des quartiers résidentiels du centre-ville".

Le 5 avril 1989, la Chambre des communes a adopté un ordre de renvoi prescrivant au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général d'effectuer une étude exhaustive du projet de loi C-49. Les membres du Comité ont entendu plusieurs témoins, mais ont décidé, par un vote, d'attendre que la Cour suprême du Canada se soit prononcée sur la constitutionnalité du projet de loi C-49 avant de déposer leur rapport à la Chambre des communes. Après que la Cour suprême a rendu sa décision, le Comité de la justice s'est réuni pour se pencher sur le rapport qu'il projetait déposer à la Chambre des communes.

Le 4 octobre 1990, le Comité a déposé un rapport de 31 pages dans lequel il recommande d'apporter les trois changements qui suivent à l'actuel régime législatif:

1) que les ministères responsables de la justice, de la santé et du bien-être social et de l'emploi, à tous les niveaux de gouvernement, élaborent des programmes en vue de fournir des fonds de démarrage et du financement de base aux organismes communautaires offrant aux prostitués des deux sexes désireux de renoncer au commerce de la sollicitation de rue des programmes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

holistiques intégrés qui sont susceptibles de répondre à leurs besoins;

2) que la *Loi sur l'identification des criminels* soit modifiée pour permettre la prise des empreintes digitales et la photographie des personnes inculpées aux termes de l'article 213 du *Code criminel*, et ce, qu'il s'agisse de prostitués ou de leurs clients;

3) que l'article 213 du *Code criminel* soit modifié pour accorder aux juges qui prononcent les sentences des personnes déclarées coupables de sollicitation de rue au moyen d'un véhicule à moteur le pouvoir discrétionnaire d'interdire à ces personnes de conduire un véhicule à moteur pendant une période d'au plus trois mois, et ce, en plus de toute autre peine imposée dans ces cas.

Le Comité attend actuellement la réaction du gouvernement à la suite de la présentation de ce rapport.

MESURES PARLEMENTAIRES

Projet de loi C-127
(sanction royale le 27 octobre 1982)

L'article 11 de ce projet de loi, qui visait à modifier le *Code criminel* en matière d'infractions sexuelles, précisait que le terme prostitué désigne "une personne de l'un ou l'autre sexe qui se livre à la prostitution". En outre, l'article 13 a rendu l'article 195 du Code (proxénétisme) applicable à l'un ou l'autre sexe.

Projet de loi C-19
(première lecture le 7 février 1984)

Ce projet de loi aurait modifié l'article 195.1 de manière à ce que les clients puissent faire l'objet d'accusations et que la sollicitation de clients depuis une voiture ou dans les endroits publics soit interdite.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Projet de loi C-49
(sanction royale et entrée en vigueur le 28 décembre 1985)

Ce projet de loi a abrogé l'article 195.1 du *Code criminel* et l'a remplacé par une nouvelle disposition, applicable aux prostitué(e)s et à leurs clients, interdisant la sollicitation qui nuit de quelque manière que ce soit à l'usage des rues et des endroits publics.

Projet de loi C-15
(sanction royale le 30 juin 1987 et
entrée en vigueur le 1er janvier 1988)

Ce projet de loi a modifié l'article 195 du *Code criminel* pour interdire d'avoir recours aux services d'un(e) prostitué(e) de moins de 18 ans. Il a augmenté la peine d'emprisonnement prévue pour quiconque vit des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans.

Projet de loi C-61
(sanction royale le 13 septembre 1988 et
entrée en vigueur le 1er janvier 1989)

Ce projet de loi, qui traite des produits de la criminalité, s'applique à certaines infractions prévues au *Code criminel*, notamment la tenue d'une maison de débauche (art. 193) et le proxénétisme (art. 195).

CHRONOLOGIE

1892 - Inclusion dans le premier *Code criminel* de dispositions concernant le vagabondage, les maisons de débauche et le proxénétisme, qui vont rester essentiellement les mêmes pendant 80 ans.

1970 - Le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada recommande l'abrogation de la disposition relative au vagabondage pour contrôler la prostitution et propose la tenue d'une étude afin de déterminer la meilleure façon de régler ce problème.

15 juillet 1972 - Entrée en vigueur d'un projet de loi qui ajoute au *Code criminel* l'article 195.1 portant sur la sollicitation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8 février 1978 - Dans l'affaire *Hutt*, la Cour suprême donne une interprétation restreinte du terme "sollicitation".

novembre 1978 - Dans son Rapport sur les infractions sexuelles, la Commission de réforme du droit recommande de préciser que le terme "prostitué" s'applique aux hommes et aux femmes et propose également une étude plus globale de ce problème.

26 mai 1980 - La ville de Montréal adopte un arrêté municipal pour lutter contre la prostitution, qui vise à restreindre la sollicitation dans les rues de la ville.

25 juin 1981 - La ville de Calgary adopte deux arrêtés municipaux visant à contrôler la prostitution dans la rue, le premier portant sur la sollicitation et l'autre sur les flâneurs.

1er décembre 1981 - La Cour suprême rend sa décision dans les affaires *Galjot* et *Whitter* (1981), 129 D.L.R. (3d) 577, conservant la définition restrictive du terme "sollicitation".

6 mai 1982 - La Chambre des communes adopte un ordre de renvoi demandant à son Comité permanent de la justice et des questions juridiques d'étudier "tous les moyens légaux" de traiter le problème de la sollicitation à des fins de prostitution.

25 janvier 1983 - La Cour suprême du Canada accueille l'appel interjeté dans l'affaire *Westendorp* et invalide l'arrêté municipal de Calgary.

24 mars 1983 - Le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes publie son rapport sur la sollicitation dans la rue à des fins de prostitution.

23 juin 1983 - Le ministre de la Justice dépose à la Chambre un avant-projet de loi qui rejette la majeure partie des recommandations du Comité de la justice. En outre, il annonce la création d'un comité spécial chargé d'étudier le problème plus en détail et de faire rapport à la fin de 1984.

18 octobre 1983 - La ville de Montréal promulgue un nouvel arrêté qui vise indirectement à supprimer la sollicitation.

7 février 1984 - Le projet de loi C-19, qui aurait apporté des modifications mineures à l'article 195.1, est lu pour la première fois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4 juillet 1984 - La Cour suprême de la Colombie-Britannique émet une injonction provisoire pour réprimer la prostitution à titre de nuisance publique dans certaines parties de la ville de Vancouver.

22 août 1984 - Le Comité Badgley publie son rapport, dans lequel il recommande des modifications au droit criminel pour s'attaquer à la prostitution juvénile.

12 décembre 1984 - La Cour suprême déclare invalide l'arrêté de 1980 de la ville de Montréal dans l'affaire *Goldwax* c. *Ville de Montréal*.

19 décembre 1984 - La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse refuse d'émettre une injonction visant à réprimer la prostitution dans la ville de Halifax.

13 mars 1985 - La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse rejette l'appel du procureur général provincial concernant l'injonction.

23 avril 1985 - Le Comité Fraser publie son rapport sur la pornographie et la prostitution.

28 décembre 1985 - Le projet de loi C-49 reçoit la sanction royale et entre en vigueur.

mai 1986 - La Cour suprême de la Colombie-Britannique confirme la validité constitutionnelle des modifications apportées par le projet de loi C-49 *(R.* c. *McLean)*.

29 octobre 1986 - Dépôt du projet de loi C-15, visant à apporter certaines modifications au *Code criminel* en ce qui concerne la prostitution juvénile.

22 mai 1987 - La Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse déclare inconstitutionnelles les modifications apportées par le projet de loi C-49 *(R.* c. *Skinner)*.

17 juillet 1987 - La Cour d'appel de l'Alberta confirme la constitutionnalité des dispositions du projet de loi C-49 *(R.* c. *Jahelka)*.

23 septembre 1987 - La Cour d'appel du Manitoba confirme la constitutionnalité du projet de loi C-49 *(Reference Re Sections 193 and 195.1(1)c) of the Criminal Code)*.

1er janvier 1988 - Entrée en vigueur du projet de loi C-15, relatif à la prostitution juvénile.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1er-2 décembre 1988 - La Cour suprême du Canada entend l'affaire relative à la constitutionnalité du projet de loi C-49 et la met en délibéré.

1er janvier 1989 - Promulgation du projet de loi C-61 (produits de la criminalité).

5 avril 1989 - La Chambre des communes adopte un ordre de renvoi prescrivant au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de mener une étude exhaustive du projet de loi C-49. Cet ordre découle d'une disposition du texte législatif même selon laquelle un comité de la Chambre des communes serait appelé à déterminer l'efficacité de la loi après les trois premières années de son application.

juillet 1989 - Le ministère fédéral de la Justice publie son rapport de synthèse intitulé: *La prostitution de rue: effets de la Loi*. Les auteurs de rapport concluent que, dans la plupart des villes ayant fait l'objet de l'étude, la prostitution de rue est aussi répandue qu'elle l'était avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-49 en 1985.

octobre-décembre 1989 - Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes tient des réunions publiques dans le cadre de l'étude de trois ans concernant l'effet de l'adoption du projet C-49 sur la sollicitation dans la rue. Le Comité attend que la Cour suprême du Canada se soit prononcée sur la constitutionnalité du projet de loi C-49 avant de déposer son rapport à la Chambre des communes.

31 mai 1990 - La Cour suprême du Canada affirme la constitutionnalité de la loi contestée. (**Référence Re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the *Criminal Code* (Man.).**

4 octobre 1990 - Le Comité de la justice et du Solliciteur général dépose un rapport de 31 pages au Parlement, dans lequel il formule trois recommandations afin d'améliorer l'actuel régime législatif.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bibliothèque du Parlement. *Juvenile Prostitution*, Bibliographie n° 291.

Bibliothèque du Parlement. *La pornographie et la prostitution au Canada*, Bibliographie n° 241.

Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Quatrième rapport (concernant la sollicitation à des fins de prostitution). *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 126, 4 octobre 1990.

Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution. *La pornographie et la prostitution au Canada*. 2 vol. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes. *Infractions sexuelles à l'égard des enfants*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Ministère de la Justice. *La prostitution de rue: effets de la Loi, rapport de synthèse*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.